政 治 学 研 究

城市之学:中国城市治理现代化的文明意蕴与范式创新

张树华[1]　邵宏伟[2]

(1. 中国社会科学院 政治学研究所, 北京 100732; 2. 中国社会科学院 首都治理研究院, 北京 100732)

摘　要: 城市是现代化的重要载体,也是文明演进和国家治理实践的重要场域。中国式现代化进程中的城市文明是在党的领导下,围绕人民城市建设,通过制度整合、治理创新和公共生活重塑逐步形成的现代文明形态。这一文明形态既体现中国城市治理在制度结构、运行机制和价值取向上的鲜明特征,也展现出不同于西方城市现代化路径的发展逻辑。伴随中国城市治理实践的持续深化,既有研究范式的解释限度日益显现,围绕城市治理形成的一系列标识性概念、分析范畴和研究路径不断走向整合,推动"城市之学"逐步显现出相对清晰的知识边界和学理形态。立足中国城市治理实际,推动城市治理经验向理论资源转化,形成具有主体性、原创性和解释力的中国城市学自主知识体系,不仅有助于深化对中国城市文明发展道路的认识,也为全球城市治理理论创新提供新的思想资源。

关键词: 城市治理;城市之学;城市文明;中国式现代化;自主知识体系

中图分类号:D630　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2026)04-0139-12

城市是文明形态最集中、最具体的空间表达,集中承载着经济发展、社会运行、民生保障和文化延续等功能,是观察国家治理现代化的重要场域。2025 年中央城市工作会议明确提出,坚持和加强党的全面领导,认真践行人民城市理念,以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标,走出一条中国特色城市现代化新路子。这一重要部署把城市工作置于强国建设、民族复兴和文明发展的战略全局之中,进一步揭示了中国城市文明形成的制度基础、价值取向和实践逻辑。围绕城市治理形成的问题意识、概念表达和分析范畴,正在汇聚为具有主体性和解释力的知识体系,构成城市之学兴起的现实根基。

一、城市文明的起源与发展

习近平总书记指出,"我国五千多年的悠久文明,城市是一个主要载体"①。作为依托城市空间形成和发展的文明形态,城市文明集中反映着特定社会的组织方式、秩序形态和发展水平。城市文明决定着城市发展的总体面貌,也深刻影响着国家现代化的实际进程。城市文明的形成发展,与城市兴起、文明积淀和现代化进程密切相关,是理解现代化进程的重要线索。

(一)城市文明的起源

城市文明是理解城市治理现代化的重要历史前提。城市文明起源于何处、最早呈现出何种形态,一直是学术界持续讨论的重要问题。

就历史发生的空间位置而言,目前传播较为广泛的一种观点认为,城市文明最早起源于西亚地区。

收稿日期:2025-11-25

作者简介:张树华,中国社会科学院政治学研究所研究员。

基金项目:中国社会科学院学科建设"登峰战略"资助计划"中外政治与国家治理"(DF2023YS7)。

① 中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于城市工作论述摘编》,北京:中央文献出版社 2023 年版,第 108 页。

公元前 4000 年左右,美索不达米亚平原的乌鲁克聚落,已呈现出明显的城市形态。① 这些聚落规模远超一般村落,人口高度集中,内部空间出现分区,神庙、仓储设施与居住区相对区隔,并以文字记录支撑对人口、物资和事务的管理。城市在这一时期成为区域政治与宗教活动的中心,标志着聚居形态由一般定居点向更高层级空间结构的转变。此后不久,城市形态在尼罗河流域出现。古埃及早期城市依托稳定的农业体系而发展,其空间结构多围绕王权与宗教展开,宫殿与神庙构成城市的核心部分。与两河流域多城并立的城邦格局不同,埃及城市更早纳入统一权力之下,显示出城市与政治结构之间的紧密关联。与此同时,印度河流域、地中海沿岸等地区亦在随后数千年间陆续出现具有城市特征的聚居形态,城市逐渐成为多种文明形态中的共同现象。

在中国文明的发展过程中,城市文明的出现同样具有清晰的历史线索。中国早期考古资料中,“城”与“邦”“都”“邑”等概念频繁出现,构成理解城市起源的重要线索。②《说文解字》释“城”为“所以盛民也”,《左传》有“凡邑,有宗庙先君之主曰都”之说,均表明早期中国对城市的理解已明确包含人口聚集、权力中心与公共秩序等内涵。“邦”则指以城为核心的政治共同体,“城邦”在中国早期语境中并非抽象概念,而是现实存在的政治空间形态。从历史材料看,距今五六千年前,黄河、长江流域已出现规模较大的聚落,其中部分聚落修筑城垣、壕沟,并设有中心性建筑。这类聚落在形态与功能上明显区别于一般村落,往往成为区域权力与公共活动的集中之所。至龙山时代晚期,各地城址数量明显增加,城的防御功能、礼仪功能与统治功能逐渐凸显,城市开始在区域结构中占据核心位置。③ 中国早期城市多与政治组织相伴而生,《尚书》《左传》等资料中反复出现“筑城”“作邑”“都于某地”的记载,显示城的兴建与权力行使密切相关。“筑城以卫君”“因城以治民”,成为早期城市最基本的功能表达。城市在这一阶段首先体现为统治空间,其后逐步承载经济、宗教与社会生活内容,形成中国城市文明展开的空间基础。④

城市文明的起源标志着人类文明开始依托相对稳定的中心空间展开。两河流域、尼罗河流域以及中国早期文明区域的历史材料表明,人口集聚、权力形成和中心空间的发展,是城市文明得以发生的基本条件。随着社会生活逐步突破分散聚居的局限,文明成果在中心空间中不断积累,并通过相应的组织形式和秩序机制获得稳定呈现,城市文明由此成为承载社会秩序、组织公共生活和维系社会整合的重要形态。随着社会发展和文明演进,城市文明的内涵不断丰富,其在认识文明形态和观察社会变迁中的意义日益凸显。进入现代社会以后,城市进一步成为理解文明演进和衡量社会进步的重要尺度。

(二)全球视野下的现代城市文明

进入现代社会以后,城市文明发展进入新的历史阶段,城市在文明演进中的地位和意义也随之发生明显变化。特别是 20 世纪以来,城市在西方现代知识体系中逐渐被置于文明与进步的核心位置,城市由经验性的空间对象上升为理解文明演进的重要尺度。随着工业化、城市化和现代国家建设不断推进,现代城市文明的发展重心不断变化,城市相继被赋予文明表征、进步标志和治理场域等多重意义。全球视野下对现代城市文明的认识,正是在这一过程中逐步展开的。

20 世纪初,城市首先在古典文明研究与现代规划思想中被赋予明确的文明含义。哈弗菲尔德以古罗马城市为分析对象,将方格网式规划确立为理想秩序,并把直线与直角界等规划形式定为“文明时代”的可识别标志,从而把城市规划形式转化为衡量文明的尺度。⑤ 由此,城市的文明属性主要通过空

---

① Robert McC. Adams, Hans J. Nissen, The Uruk Countryside, University of Chicago Press, 1972, p. ix.

② 参见张鸿雁:《春秋战国城市经济发展史论》,沈阳:辽宁大学出版社 1988 年版,第 76 页。

③ 参见许宏:《先秦城市考古学研究》,北京:北京燕山出版社 2000 年版,第 13 页。

④ 参见李鑫:《西山古城与中原地区早期城市的起源》,《考古》2008 年第 1 期,第 72—80 页。

⑤ Francis Haverfield, Ancient town-planning, Oxford University Press, 1913, p. 14.

间秩序加以识别,城市规划形式也被转化为衡量文明程度的重要尺度。城市规划因而成为区分文明与野蛮的重要依据,城市也被嵌入一种具有规范意义的现代历史比较框架之中。与这种侧重空间形态和规划秩序的理解不同,柴尔德更强调城市在文明形成过程中的结构性意义。他提出“城市革命”概念,将城市的出现与人类社会结构的深刻变化联系起来,并将其视为继新石器革命之后的重要历史转折。①在他的论述中,城市不只是文明的表征,而且是社会分工、剩余生产、制度组织和象征体系共同作用的结果,其意义被置于现代文明生成机制的核心环节之中。城市由此获得一种历史解释上的中心地位,成为理解现代文明演进的重要枢纽。

20 世纪 60 年代,围绕城市文明的讨论开始由城市规划与秩序问题转向对现代文明处境的反思。芒福德在系统梳理城市历史的过程中,将城市视为文明最重要的集体性创造之一,同时将现代城市所面临的危机理解为文明自身的危机。② 现代城市的发展、扩张与失序,被直接投射为文明的兴衰状态。随着城市规模持续扩大,围绕人口增长、资源消耗与生态压力的讨论不断加深,城市文明面临的问题进一步进入对人类未来发展的讨论视野。③

进入 21 世纪,城市文明研究进一步由现代文明处境的反思转向对其运行机制的综合考察。随着城市研究在社会科学体系中的不断深化,城市观察现代文明在空间组织、社会结构、制度运行与治理实践等层面的具体展开方式。通过对城市结构与运行机制的分析,城市治理问题逐渐进入现代城市文明研究的核心视野,现代文明的基本特征也得以在城市这一尺度上获得更具系统性的呈现。

(三)中国式现代化视野下的城市文明

中国式现代化视野下的城市文明是城市在国家治理、社会发展和公共生活持续展开中逐步形成的现代文明形态。城市既是现代文明的重要空间形态,也是党和国家各项工作持续展开的重要场域。④其演进表现为城市在国家建设、现代化发展和治理完善中的角色持续深化。依据城市文明在不同历史阶段所承担的核心任务,可以概括为秩序建构、发展主导和治理深化三个阶段。

第一阶段是 20 世纪 40 年代末至 50 年代中期。这一时期,中国城市文明的核心任务在于秩序建构。1944 年 6 月,毛泽东为中共中央起草的《关于城市工作的指示》第一次提出“必须把城市工作与根据地工作作为自己同等重要的两大任务”⑤。这为新中国城市治理体系的初步构建奠定了基础。这一时期,党的工作重心由农村转向城市,城市工作的主要内容集中在接管城市和巩固新生政权之上,围绕恢复生产秩序、稳定社会生活、建立新的管理体制,城市成为国家治理体系得以确立的重要场域;城市治理强调集中统一的组织方式,通过制度重建和行政整合,逐步形成稳定的运行结构。城市在这一阶段的变化,主要体现在治理结构和组织方式的系统重塑上,城市文明通过秩序确立和制度运行逐步展开。正是在这一意义上,新中国成立初期的城市发展,为中国城市文明奠定了鲜明的秩序基础和治理底色。

第二阶段是 20 世纪 70 年代末至 21 世纪初。这一时期,中国城市文明进入以发展主导为特征的阶段。1978 年 3 月,国务院召开第三次城市工作会议;4 月,党中央批转了这次会议制定的《关于加强城市建设工作的意见》,明确“全国的大、中、小城市,是发展现代工业的基地,是一个地区政治、经济和文化的中心,是巩固和发展工农联盟,实行无产阶级专政的重要阵地”⑥。改革开放后,在党和国家工作重心转向经济建设,发展城市、推动改革开放成为城市工作的主要内容。城市逐步转变为现代化建设的重要

---

① V. Gordon Childe, The urban revolution, Town planning review, Vol. 2, No. 1, 1950, pp. 3-17.

② Lewis Mumford, The city in history, Harcourt, Brace and World Press, 1961, pp. 573-576.

③ Paul R. Ehrlich, The population bomb, Ballantine Books, 1968, pp. 15-17.

④ 参见杨雪冬、陈桢:《论党的工作重心转换与城市工作的展开》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2025 年第 2 期,第 4—14 页。

⑤ 《毛泽东文集》第三卷,北京:人民出版社 1996 年版,第 158 页。

⑥ 中国城市建设年鉴编委会:《中国城市建设年鉴(1986—1987)》,北京:中国建筑工业出版社 1989 年版,第 6 页。

引擎,通过产业集聚、空间扩展和体制创新,带动经济增长和社会转型。城市功能不断拓展,其在国家发展格局中的地位持续提升。城市实践更多围绕发展目标展开,城市文明在这一阶段集中体现为发展能力的增强、社会活力的释放以及区域带动效应的形成。这一阶段确立了城市在国家发展格局中的中心地位,也推动中国城市文明逐步形成鲜明的发展取向。

第三阶段是党的十八大以来,中国城市文明进入以治理深化为主要特征的新阶段。2013 年 11 月,党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确了要“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进”。同年,习近平总书记在中央城镇化工作会议上指出“解决好人的问题是推进新型城镇化的关键”①。2019 年 11 月,习近平总书记在上海市考察时,首次提出“人民城市人民建,人民城市为人民”②的重要论述,成为新时代城市治理的根本遵循与核心理念。随着城市化水平不断提高,城市问题呈现出高度复杂化和系统化特征,公共服务供给、社会治理、风险防控和基层治理成为城市工作的核心内容。这一阶段,中国城市文明建设在发展主导的基础上更加突出治理导向,进入以治理引领为重要特征的新阶段。

中国式现代化视野下的城市文明是我国在不同历史阶段中,通过城市工作重点的持续调整而逐步形成的实践形态。从秩序奠基到发展主导,再到治理深化,中国城市文明逐步形成了以国家治理能力为支撑、以现代化发展为动力、以人民城市建设为导向的基本特征。这一演进过程,不仅展现了中国城市文明的历史连续性和阶段差异性,也为从城市治理实践中提炼理论经验、推进城市学自主知识体系建构提供了现实基础。

二、中国城市文明的现代化阐释与治理理念创新

中国现代化城市文明是在党的领导下,围绕人民城市建设,通过治理理念更新、制度机制完善和治理实践深化逐步形成的。其内在逻辑既体现为中国特色城市治理的根本优势和价值取向,也体现为中国城市治理实践所形成的普遍性经验及其世界意义。

(一)党的领导是中国特色城市治理中的最大优势

党的领导是中国城市文明得以在现代化进程中保持正确方向、稳定秩序与持续活力的根本保证,是中国特色城市治理区别于其他城市治理模式的本质特征。从理论层面看,党的领导规定了中国特色城市治理的根本组织原则、整体结构、价值导向和调适机制,由此塑造了中国城市文明发展的基本逻辑。城市在中国式现代化进程中,不只是经济活动和社会生活的空间载体,更是国家治理体系运行的重要场域。在党的坚强领导下,中国城市治理得以将国家发展目标、治理体系运行与文明价值追求有机统一,使城市现代化始终服务于人民福祉与国家整体战略,由此形成具有鲜明中国特色的城市治理文明形态。

党的领导首先构成中国特色城市治理的根本组织原则。通过将党的领导制度化、常态化地嵌入城市治理的组织结构与运行体系之中,党的组织体系成为统筹城市发展、协调多元主体、化解复杂矛盾的关键枢纽。③ 这一组织原则贯穿城市治理的目标设定、资源配置、任务分工和运行协调,使城市治理始终具有明确的政治方向和稳定的组织依托。在高度复杂、快速变化的社会条件下,党的领导保证了城市治理的整体协同和有效运行。党建引领由此将政治优势持续转化为制度优势和治理效能,构成中国城市文明有序演进的重要支撑。

---

① 《十八大以来重要文献选编》上,北京:中央文献出版社 2014 年版,第 593 页。

② 中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于城市工作论述摘编》,北京:中央文献出版社 2023 年版,第 39 页。

③ 参见姜晓萍、田昭:《授权赋能:党建引领城市社区治理的新样本》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019 年第 5 期,第 64—71 页。

党的领导进一步塑造了中国特色城市治理的整体性结构。城市治理涉及党政关系、条块关系、部门关系以及政府、社会、市场之间的多重互动,治理过程本身具有高度复合性。党的领导所形成的统筹能力,使不同层级、不同部门和不同主体能够围绕共同目标形成有机衔接的治理结构,城市治理因而表现出较强的整合性和协同性。这种整体性结构有利于把分散的治理资源转化为系统化的治理能力,也有利于在面对复杂城市问题时保持治理重心的稳定和治理响应的连续性。中国城市文明在现代化进程中所呈现出的秩序感、组织力和制度效能,与这种整体性治理结构密切相关。

党的领导同时决定了中国特色城市治理的价值导向。中国特色城市治理始终坚持人民主体地位,把回应群众关切、改善民生福祉作为城市治理的出发点和落脚点。① 群众参与的制度化渠道不断拓展,利益表达和问题反馈机制持续完善,推动城市治理在实践中校准方向、改进方式。由此形成的治理逻辑使城市治理始终以人民利益和公共福祉为基本尺度,也使中国城市文明在现代化发展中保持了鲜明而稳定的人民立场。这种治理逻辑使城市文明体现为公共服务的普惠性、社会关系的协调性和治理过程的正当性,彰显了中国城市文明鲜明而稳定的价值底色。

党的领导还建立了中国特色城市治理持续完善的调适机制。城市治理所面临的风险挑战具有高度动态性和复杂性,治理体系必须具备自我反思和自我更新的能力。通过推进党的自我革命,不断加强党的自身建设、完善权力运行和监督机制,党不断推动城市治理在实践中发现问题、修正偏差、优化制度。这种以内在约束促进行为规范、以制度革新提升治理能力的机制,使党的领导不仅体现为稳定有力的政治保障,也体现为能够不断适应现代城市发展要求的治理优势,为中国城市文明在现代化进程中保持韧性和活力提供了重要支撑。

党的领导系统塑造了中国特色城市治理的基本逻辑和运行方式。就其理论意涵而言,党的领导之所以构成中国特色城市治理的本质特征,正在于它把组织原则、结构形态、价值导向和调适机制统一于城市治理全过程之中。这一治理逻辑深刻实现了发展目标、人民利益与文明价值的内在统一,从而为中国城市文明的现代化发展奠定了稳定而深厚的治理基础。

(二)人民城市理念奠定了中国特色城市治理的价值取向

“人民城市人民建,人民城市为人民。”这一重要论断集中概括了中国城市文明现代化的价值立场和根本遵循,也为中国特色城市治理确立了清晰而稳定的价值坐标。人民城市理念不仅是新时代城市建设和城市治理的重要遵循,也是理解中国城市文明现代化取向的核心理念。人民城市理念是中国式现代化在城市领域的集中表达,它从根本上回答了城市为了谁而建设、依靠谁来治理、发展成果由谁共享等重大问题,使城市现代化始终锚定人民立场、服务人民生活、回应人民期待,从而构成中国城市文明区别于其他文明形态的重要价值标识。

从根本内涵看,人民城市理念确立了人民在城市发展中的主体地位,也确立了以人民福祉衡量城市文明的基本尺度。人民城市理念将人民福祉纳入城市发展的评价体系,使人民生活质量、公共利益实现程度和社会关系协调状况成为衡量城市发展的核心标准。② 由此,城市文明的评价重心更加明确地落在人民生活之上,人民成为城市发展的价值主体,人民生活也构成城市文明的核心内容。

人民城市理念深刻影响了中国特色城市治理的运行取向和制度安排。其关键作用在于将城市治理的关注点落脚于在日常生活中的真实问题,使治理重心更加明确地落在民生保障、社区服务、利益协调和风险防范等领域。由此,城市治理的运行链条更加完整,问题发现、协同处置、反馈改进之间的衔接更加紧密,制度运行也更加重视回应性、协调性和持续性。人民性由此进入了城市治理的具体过程,并转

① 参见王阳亮:《数字时代超大城市治理的政策创新与系统变革》,《政治学研究》2024 年第 3 期,第 168—180 页。

② 参见刘洋:《习近平关于人民城市重要论述的生成逻辑与时代价值》,《马克思主义研究》2022 年第 8 期,第 97—104 页。

化为可感知、可检验的治理效果。

人民城市理念为中国城市文明的现代形态提供了内在支撑。城市文明的现代化不仅体现于城市建设水平,也体现于公共生活质量;不仅体现于空间品质,也体现于社会整合能力。将人民城市理念贯穿于城市发展实践,使公共服务的普惠程度、社会关系的协调状况、治理过程的公正水平逐渐成为衡量城市文明的重要内容。中国城市文明的现代形态呈现出鲜明的公共性和共享性,这也是中国式现代化在城市层面的重要特征。

人民城市理念为中国特色城市治理确立了稳定而清晰的价值基础,也赋予中国城市文明以明确的现代方向。发展效率、治理效能和文明价值,正是在人民立场的统摄之下获得统一。这使中国城市治理实践具备了超越具体制度安排的文明意义,也为中国经验进入全球城市治理研究提供了坚实的价值前提。

(三)中国特色城市治理实践对世界城市文明的重要贡献

在全球城市化持续推进的背景下,人口高度集聚、功能高度叠加与风险高度外溢,已成为当代城市的普遍状态。① 如何在规模扩张与结构分化并行的条件下维持城市秩序,如何在快速发展中稳定公共生活,构成世界城市文明面临的共同课题。中国特色城市治理实践正是在这一现实背景下展开,其所形成的治理经验,具有超出国别情境的认识价值。

首先,中国特色城市治理实践为现代城市制度根基奠定了坚实基础,为理解超大城市如何保持稳定提供了新范式。这一新范式体现为以稳定的政治领导和制度统筹为轴心,将组织整合、资源配置、风险应对和社会协同纳入统一治理过程之中,从而在高度复杂的城市环境中维持秩序连续性与治理稳定性。中国经验表明,面对现代城市事务的极度复杂性,单靠技术手段或市场机制不足以应对所有挑战,必须依赖一种具备长期统筹能力的制度体系。这种体系能够在外部环境剧变或内部结构调整时,确保持续的资源调配能力与社会整合力,从而避免治理过程中断。这证明了强大的制度统筹力不仅是国家能力的体现,更是现代城市文明在各种风险挑战中保持韧性与连续性的关键支撑。

其次,中国城市治理实践深化了对现代城市文明价值实现路径的理解。这一理解的深化,在于揭示了现代城市文明价值从理念形态进入现实生活的实现过程。价值原则经由制度安排进入城市治理过程,再通过公共服务供给、基层治理运行和问题回应机制落实到居民生活之中,使现代城市文明的人民性与公共性转化为可感及的治理实践。与西方城市文明研究更多从程序规范和制度约束讨论价值实现问题相比,中国方案更加重视价值原则在治理过程中的持续贯彻,强调通过组织体系、制度安排和公共服务把以人民为中心的要求落实到城市运行各环节之中。其独特性在于城市文明的价值通过治理体系的连续运作转化为居民可感知的服务供给、生活秩序和公共利益。中国经验展示了现代城市文明价值实现的另一种可能,即价值目标可以通过稳定的制度机制和具体的治理实践获得持续兑现,从而推动价值原则与现实治理之间形成更为紧密的结合。

最后,中国城市治理实践为探索现代城市文明多样形态提供了独特的中国方案。这一方案打破了“城市现代化等于西方化”的线性叙事,用事实证明了在特定的国情与文化土壤中,完全可以生长出高效且充满活力的治理新形态。其独特性在于城市现代化并未被理解为单纯的经济增长和空间扩展过程,而是被置于国家治理、社会整合和人民福祉共同展开的历史进程之中。与西方城市现代化路径更多从市场机制、空间竞争和社会分化理解城市发展不同,中国方案更强调发展目标、公共秩序、治理能力和人民立场之间的统一。这一实践经验不仅丰富了人类城市文明的形态谱系,也为广大发展中国家在保持自身独立性的同时实现城市现代化,提供了可供选择的全新路径与行动参照。

---

① 参见肖文涛、王鹭:《韧性视角下现代城市整体性风险防控问题研究》,《中国行政管理》2020 年第 2 期,第 123—128 页。

中国特色城市治理实践通过其独特的制度逻辑与价值追求,为世界城市文明研究注入了重要的理论增量。这种贡献在于通过展示一种“不同但有效”的现代化路径,拓展了人类对城市文明运行条件与发展形态的整体认知,为全球城市治理研究开辟了新的观察维度。

三、城市治理实践的理论升华与城市之学的生成机制

中国特色城市治理实践不仅推动了治理方式的更新,也促使相关研究不断突破既有解释框架。在这一过程中,城市治理经验开始转化为新的理论资源,多学科研究不断走向整合,共同为城市文学的形成提供了实践基础和学理支撑。

(一)城市治理实践引发了对既有研究范式的系统反思

当代中国城市治理实践,发生于世界上规模最大、速度最快、结构最复杂的现代化进程之中。城市在承载国家发展战略、组织社会运行秩序、回应多样公共需求方面,形成了一系列具有整体性、制度性和创新性的治理实践。这些实践是在党的集中统一领导下,围绕人民生活改善、风险防范化解和城市可持续发展所展开的系统性探索,集中展现了中国城市在现代化进程中所具有的强大组织能力、制度动员能力和持续调适能力。

以北京“接诉即办”改革为例,这一实践较为集中地体现了中国城市治理的整体性特征。依托12345市民服务热线所形成的诉求汇集机制,北京将群众日常生活中的分散问题持续纳入统一治理链条之中,通过“受理—派单—办理—反馈—评价”的闭环流程,把群众诉求表达、部门协同处置、基层问题发现和治理机制改进贯通起来。其关键意义在于形成了一种由人民诉求进入治理过程、由治理过程推动制度优化的运行机制。城市治理由此获得了持续感知社会问题、快速整合治理资源并及时校正治理重点的能力。这一案例表明,中国城市治理的有效运行,建立在政治引领、组织贯通、制度协同和基层回应相互支撑的基础之上,也使城市治理实践呈现出区别于碎片化治理和单一技术治理的制度逻辑。正是以“接诉即办”为代表的这类治理实践,使既有城市治理研究范式逐渐显现出解释力不足的问题。长期以来,西方城市研究或强调精英统治与制度制衡,或侧重利益主体博弈与治理网络构建,或通过市场化机制解释公共服务供给与治理绩效。这些研究路径在其特定历史语境中具有理论价值,但其基本假设往往建立在权力分散、制度碎片化以及治理主体相互制衡的前提之上,难以充分解释中国城市治理中高度整合的政治领导结构、贯通上下的组织体系以及治理过程中持续存在的强政策执行力与社会动员能力。当中国城市治理在高度复杂的社会结构中,持续展现出较强的制度整合能力与治理效能时,既有城市研究范式所依赖的分析前提与解释工具,已难以对这一实践现象作出充分说明。

由这些实践所呈现出的治理图景出发,研究者不得不重新审视城市治理的分析起点与理论预设。在实践中,党的领导并非外在于治理体系的政治变量,而是深度嵌入城市治理运行过程的制度基础;人民诉求的表达与回应通过组织化渠道、制度化平台和常态化机制加以实现;治理绩效是建立在政治引领、制度协同与社会参与的综合作用之上。这些实践事实不断冲击以制度分权、治理碎片化和技术中性为核心前提的研究范式,推动学界反思:城市治理究竟应如何理解权力整合与治理效率之间的关系,又应如何重新界定政治因素在城市治理中的理论地位。

由此,中国城市治理实践逐步转化为推动理论更新的重要源头。围绕超大特大城市治理过程中所形成的组织运行逻辑、制度协同方式与实践创新经验,学界开始超越单一学科视角,重新思考城市治理的研究对象、分析维度与概念工具。① 这种由实践出发的系统反思,为突破传统公共管理或城市研究的学科边界提供了现实基础,也为多学科交叉融合背景下城市之学的生成奠定了问题意识与理论动力。

---

① 参见邵宏伟、张树华:《超大特大城市治理:国内外跨学科视野与政治学出场》,《中共天津市委党校学报》2025年第1期,第33—34页。

正是在这一意义上,城市治理实践对既有研究范式的反思,成为城市之学得以展开的内在起点。

(二)多学科交叉融合促成了城市之学的知识整合

中国城市治理实践在推进过程中,集中呈现出一组需要综合解释的现实议题。这类议题难以由单一学科解释,迫使城市治理研究从相对分散的对象研究,转向围绕同一组核心问题展开的共同讨论。由此,城市治理实践不仅提供了经验素材,更在方法上推动了研究视角与知识结构的重组,为城市之学的生成奠定现实基础。

围绕城市治理这一核心议题,社会学、公共管理与政策研究以及城市地理与规划等学科,基于不同的理论传统与分析工具,形成了各具重点的解释进路。社会学研究主要从社会结构变迁与社会整合机制切入,强调城市治理所依托的社会运行基础与社会关系形态,为理解群众参与、基层秩序与社会稳定提供认知前提。公共管理与政策研究侧重制度安排、政策过程与治理工具,着力分析政府在复杂治理情境中的组织方式、执行机制与调适路径,为把握城市治理机制的运作提供关键视角。① 城市地理与规划研究从空间结构、功能布局与尺度关系入手,揭示城市治理所面对的空间条件与结构约束,拓展了对治理空间维度的认识。不同学科的研究取向各有重心,共同拓展了对城市治理问题的理解范围。

这些研究虽各有侧重,却共同说明城市治理同时关涉基层社会、制度运行和空间组织,难以由单一学科作出完整解释。城市治理实践拍成了多学科交叉融合的内在动力,也为知识整合提供了现实指向。

在这一知识整合过程中,政治学的出场具有重要意义。政治学从价值取向、制度结构与组织运行的整体层面把握城市治理,将城市治理置于国家治理体系和现代化进程的宏观框架中加以理解,并通过"人民城市"等理念性概括,为多学科研究提供共同的解释坐标。② 由此,单一学科视角下的社会学关于社会运行基础的分析、公共管理关于治理机制的讨论、城市规划学科关于空间结构的考察,得以在同一理论视域中实现对接与贯通,从而形成更具整体解释力的知识结构。

正是在上述重组、整合与提升中,城市之学逐步显现出其作为综合性知识领域的学理形态。城市之学是在党的领导下,立足中国城市治理实践,贯彻以人民为中心的治理理念,对政治学、社会学、公共管理和城市研究等多学科经验进行系统提炼而形成的知识形态。其学理内核,在于将城市置于中国式现代化与国家治理体系的整体进程中加以把握,围绕城市如何承载国家目标、组织社会生活、配置公共资源和维系公共秩序等核心问题,形成具有内在关联性的概念、范畴和分析框架。就其理论意义而言,城市之学的提出,表明中国城市研究正在由分散的对象研究走向以中国问题为中心、以中国实践为依据、以理论整合为特征的系统化建构。这既回应了中国城市治理实践的理论需求,也为建构具有自主性和原创性的城市治理理论提供支撑,推动城市研究走向以中国经验为基础的系统化理论建构。

(三)标识性概念的形成确立了城市之学的理论边界

中国特色城市治理实践为相关理论研究提供了持续而丰富的问题来源,也在这一过程中催生出一批具有鲜明中国特色的标识性概念。这些概念是在对中国城市治理实践进行长期观察、比较分析和理论概括的基础上逐步形成,用以指认中国城市治理的核心特征与运行逻辑。随着相关研究的不断积累,这些概念开始在学术讨论中获得相对稳定的内涵和指向,成为理解中国城市治理的重要理论工具,也构成城市之学得以成立的概念基础。

在价值立场与政治原则层面,"党的领导""党建引领""人民城市"等概念构成了城市之学最为根本的理论支点。"党建引领"明确了党在城市治理中的领导地位和组织功能,揭示了中国城市治理能够

① 参见叶裕民、王晨跃:《城市治理研究范式转移与一般分析框架创新》,《城市规划》2022 年第 2 期,第 42—52 页。

② 参见张树华等:《坚持人民至上　共创美好生活——北京党建引领接诉即办改革发展报告》,《管理世界》2023 年第 1 期,第 15—28 页。

实现整体协调和有效动员的政治基础;“人民城市”则从价值层面概括了中国城市治理以人民为中心的目标取向,将城市理解为承载公共利益、回应民生诉求和实现社会整合的重要空间。这一概念群确立了城市之学不可回避的价值前提,使其区别于以治理技术或制度博弈为中心的研究路径,明确了中国城市治理研究的政治立场和价值边界。

在治理结构与运行机制层面,“市域治理”“接诉即办”等概念对城市治理的组织方式和运行逻辑作出了高度凝练的概括。“市域治理”将分析尺度提升至城市整体,强调跨区域、跨部门和跨层级的系统协同,突破了以单一行政层级或基层单元为中心的研究视角,为城市之学确立了结构层面的研究对象。① “接诉即办”则以制度化的运行机制为切入点,概括城市治理中问题发现、快速响应与反馈调适的过程逻辑,揭示了中国城市在高密度治理情境下保持政策回应性的重要制度条件。这类概念为城市之学提供了可分析、可比较的机制性框架。

围绕城市治理方式的转型升级,“敏捷治理”“韧性治理”等概念进一步拓展了城市之学的分析维度。这些概念回应了风险高度不确定、治理情境快速变化的现实背景,强调城市在应对突发事件、系统冲击和长期风险中的调适能力与恢复能力。与西方语境中偏重技术工具或制度弹性的表述不同,中国语境下的敏捷治理与韧性治理,往往嵌入党的领导和整体治理体系之中,体现为组织动员能力、制度协调能力与基层执行能力的综合表现。这些概念为城市之学提供了理解当代城市治理动态特征的重要理论资源。

上述标识性概念在层级、侧重点和适用场景上各不相同,但共同构成一套相互关联的概念体系。一方面,它们将中国特色城市治理实践中的价值原则、组织方式、运行机制与治理方式加以概念化处理,使经验事实能够进入系统的理论分析;另一方面,这些概念为城市之学划定清晰的理论边界,使其既不同于传统城市研究以空间或功能为中心的分析路径,也区别于单一学科对治理问题的分散讨论。通过这一概念体系的支撑,城市之学得以围绕中国城市治理的核心问题形成相对稳定的研究框架。这一框架以党的领导和人民立场为价值根基,以整体性治理结构和运行机制为分析重点,并能够回应当代城市治理中复杂性、不确定性和风险加剧的现实挑战,从而为构建中国城市治理的自主知识体系奠定坚实的概念基础和理论边界。

四、中国城市之学的自主知识体系建构路径

城市之学推动了中国城市治理研究由分散论述走向系统建构。随着分析框架、概念体系和理论边界逐步清晰,一个更进一步的问题也随之提出:如何将中国城市治理实践中形成的经验、概念和理论资源,转化为具有主体性和原创性的自主知识体系。中国城市之学的发展,由此进入自主知识体系建构的新阶段。

(一)中国特色城市治理实践的理论提炼与知识转化机制

中国特色城市治理实践是在国家治理体系整体运行中持续展开的综合性实践形态,已经成为推动城市治理理论不断更新的重要现实来源。

第一,中国城市治理实践通过稳定而持续的问题生成机制为理论提炼提供了现实起点。当代中国城市治理中出现的许多关键问题,表现为多重制度逻辑在同一治理场景中的并置与互动。政策制定、执行反馈与社会回应之间的高频循环,使治理问题呈现出明显的过程性特征。这类问题往往难以在既定理论中找到对应范畴,其分析边界、作用主体和治理效果处于不断变化之中。正是在这种反复出现却难以被一次性解释的实践状态中,城市治理研究被迫不断调整研究视角,从而形成以现实问题牵引理论反

---

① 参见陈成文、陈静、陈建平:《市域社会治理现代化:理论建构与实践路径》,《江苏社会科学》2020 年第 1 期,第 41—50 页。

思的研究路径。

第二,实践经验向理论知识的转化依赖于对经验的归纳和总结。中国城市治理实践是在制度安排和治理机制的持续运行中逐渐形成相对稳定的治理方式和运行逻辑。研究者在对这些模式进行比较、归纳和提炼的过程中,将原本嵌入具体情境的经验要素转化为具有解释力的分析概念。这一转化过程既涉及对治理行为和制度结构的概括,也包含对治理逻辑和运行机制的理论表达。由此生成的概念,不仅用于描述现实,更成为理解和分析城市治理的重要认知工具。

在概念生成的基础上,中国城市实践的理论提炼进一步通过知识整合机制实现系统化推进。城市治理涉及的议题高度多样,早期研究往往围绕具体领域展开,呈现出一定程度的碎片化特征。随着研究的深入,不同议题之间的内在关联逐渐被识别,治理结构、制度运行与实践效果之间的关系被纳入统一分析框架之中。通过对不同层级、不同领域治理实践的系统梳理,城市治理研究逐步形成能够解释复杂现实的中层理论结构,使分散经验得以转化为具有整体性的理论认识。

同时,中国城市治理实践所处的制度环境,为理论提炼和知识转化提供了相对稳定的现实基础。党的领导、明确的价值取向以及高度组织化的治理体系,使城市治理实践能够在较长时间尺度内持续运行,并形成可观察、可比较的实践样态。这种制度稳定性为经验总结和理论深化创造了条件,也使城市治理研究能够在实践反馈与理论反思之间形成良性互动。

(二)城市之学的理论体系与自主知识体系构建

2016 年 5 月 17 日,习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上强调,只有以我国实际为研究起点,提出具有主体性、原创性的理论观点,构建具有自身特质的学科体系、学术体系、话语体系,我国哲学社会科学才能形成自己的特色和优势。① 2022 年 4 月 25 日,在中国人民大学考察时,习近平总书记进一步指出,加快构建中国特色哲学社会科学,归根结底是建构中国自主的知识体系。② 上述重要论断从研究起点、理论创造和体系建构等层面,为中国哲学社会科学的发展指明了根本方向。城市之学的兴起,正是在城市治理这一集中体现中国制度运行与社会组织方式的关键领域中,对这一要求作出的学术回应,并通过系统的理论建构,推动了中国自主知识体系在城市治理领域的不断深化。

第一,在研究起点上,城市之学以中国城市治理实际作为理论生成的根本依据,确立了自主知识体系所要求的主体性立场。城市之学把中国城市在国家治理体系中的真实运行作为研究对象,从党政统筹、基层治理、公共服务供给、市域治理运行等实际机制中提出问题,而不是以外来理论预设界定研究边界。城市治理中反复出现的制度结构和治理情境,构成稳定的经验基础,也为理论分析提供可持续的素材来源。通过这种以中国实际为起点的研究路径,城市之学使城市治理研究摆脱对外部范式的依赖,在知识生产层面确立了明确的主体性。

第二,在理论观点上,城市之学通过系统提炼中国城市治理经验,形成了具有原创性的理论表达。具体来看,主要体现在三个层面:一是从中国城市治理实践中提炼出具有标识性的概念范畴,如人民城市、党建引领、市域治理、接诉即办等;二是围绕政治领导、制度整合、基层回应和公共服务供给等关键机制形成具有解释力的理论命题;三是把城市治理置于国家治理体系和中国式现代化进程中加以整体理解,形成贯通制度结构、运行逻辑与文明形态的分析框架。城市之学将实践中高频出现、具有普遍意义的问题上升为理论命题,对治理结构、运行机制和制度效果作出解释。通过这一过程,中国城市治理经验被转化为具有解释力的理论资源,为自主知识体系提供了可复用、可扩展的原创性内容。

---

① 习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》,北京:人民出版社 2016 年版,第 19 页。

② 《习近平在中国人民大学考察时强调 坚持党的领导传承红色基因扎根中国大地 走出一条建设中国特色世界一流大学新路》,《人民日报》2022 年 4 月 26 日第 1 版。

第三，在学术体系上，城市之学通过理论整合，推动了学科体系、学术体系和话语体系在城市治理领域的形成。在学科体系层面，城市之学以城市治理为共同研究对象，促进政治学、公共管理、社会学等多学科在统一问题框架下形成相对稳定的分工关系。在学术体系层面，逐步形成具有共识性的分析范畴、研究路径和论证规范，其中分析范畴主要是指围绕城市治理形成的一组核心概念，如人民城市、党建引领、市域治理、基层治理、公共服务供给和治理效能等；研究路径主要是指立足中国城市治理实践，从现实问题出发，通过经验提炼、概念概括和机制分析形成理论解释；论证规范则体现为注重从制度背景、治理过程和实践成效的统一中展开分析，强调经验材料与理论概括之间的内在对应，使相关研究具备较强的解释力和一致性。在话语体系层面，以中国经验为基础的理论表达不断成熟，使中国城市治理能够以自身语言被系统阐释。三者相互支撑，构成自主知识体系在城市治理领域的重要组成部分。

（三）以中国自主知识体系推动全球城市治理理论创新

在全球城市治理研究领域，长期存在理论供给结构单一、问题设置固化、解释范式趋同等现象。既有理论体系在解释复杂治理现象方面日益显露出张力不足的问题，特别是在治理结构协同、制度整合能力以及公共秩序生成等方面，缺乏能够稳定回应现实问题的理论框架。在此背景下，以中国自主知识体系推动全球城市治理理论创新，不只是中国学术发展的内在要求，更是全球城市治理理论演进的现实需要。

中国自主知识体系之所以能够推动全球城市治理理论创新，关键在于其所依托的理论资源来源于长期稳定运行的治理实践，并在此基础上形成了具有内在一致性的知识形态。这一知识形态以中国问题为研究起点，以中国经验为分析基础，以中国概念为理论载体，能够在解释城市治理运行逻辑的同时，对既有理论范式形成有效补充，从而为全球城市治理研究提供新的理论增量。其重要价值主要体现在四个方面：

一是在问题设定层面，推动全球城市治理研究从“抽象范式”回到“现实问题”。中国城市之学自主知识体系立足超大规模人口集聚、快速社会转型与强国家能力并存的现实情境，围绕公共服务供给、社会秩序生成、风险防控与治理回应等核心议题展开分析。这种以问题为牵引的研究取向，有助于突破长期以来全球城市治理研究中问题设定趋于程式化的局限，为城市治理理论引入更具解释力和现实张力的研究议程。

二是在理论结构层面，提供对多元治理关系的系统性解释框架。在党的领导下，通过制度化整合实现多主体协同运行。由此形成的理论表达，不仅能够解释复杂治理结构如何保持整体协调，也能够揭示公共秩序在非对抗性互动中生成的机制逻辑，从而对既有以博弈与分权为中心的理论模型形成重要补充。

三是在制度理解层面，拓展城市治理现代化的理论内涵。中国自主知识体系强调制度连续性、组织动员能力与治理工具体系之间的内在关联，关注制度如何在长期运行中塑造治理效能。这种分析路径突破了将制度视为静态规则集合的研究惯性，展示了制度在复杂城市环境中通过不断调整与嵌入而发挥作用的动态过程，为理解城市治理现代化提供了新的分析维度。

四是在概念创新层面，丰富全球城市治理的标识性概念。围绕人民城市、基层治理、市域治理、数智赋能等实践形成的一系列概念，源于具体治理过程，又能够上升为具有解释力的分析工具。这些在回应现实问题的过程中形成的理论表达，有助于拓展全球城市治理研究的概念谱系，提升其对多样化治理经验的包容能力。

结　语

城市之学是中国城市治理实践发展到文明自觉和知识自觉阶段形成的学术形态。中国特色城市治理在超大规模人口集聚、快速城市化和复杂社会运行条件下，形成了秩序建构、发展推动和治理深化相

衔接的实践路径,也形成了党的领导与人民城市理念相统一的价值导向。中国城市文明的根植于中国政治制度、社会结构和历史文化,体现为国家治理能力在城市层面的持续完善,也体现为人民生活、公共秩序、发展质量和文明传承的协调推进。由此看,城市之学承担着把中国城市实践转化为中国理论、把治理经验提升为文明表达、把自主知识汇入世界知识图景的学术使命。中国城市治理所形成的概念、范畴和解释框架,能够拓展全球城市研究的经验基础和理论边界。随着新时代城市工作向内涵式发展、城市更新和治理增效不断推进,中国城市文明将在国家现代化进程中展现更深厚的制度力量和更鲜明的人民立场,也将在世界城市文明发展中提供更具解释力的中国思想。

Urban Studies: The Civilizational Implications and Paradigm Innovation of the Modernization of Urban Governance in China

Zhang Shuhua[1], Shao Hongwei[2]

(1. *Institute of Political Science, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing* 100732, *China*; 2. *Capital Governance Research Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing* 100732, *China*)

Abstract: Cities are important carriers of modernization and crucial arenas for civilizational evolution and the practice of state governance. Urban civilization in the course of Chinese modernization is a modern form of civilization that has gradually taken shape under the leadership of the Communist Party of China, Centered on the development of People's Cities and the practice of modernizing urban governance. This form of civilization not only reflects the distinctive features of Chinese urban governance in its institutional structure, operating mechanisms, and value orientation, but also reveals a developmental logic different from that of Western paths of urban modernization. As Chinese urban governance practice continues to deepen, existing researc hguided by real-world problems has gradually developed distinctive core concepts, analytical frameworks and research approaches, thereby fostering a relatively clear body of knowledge and therethcal system for urban studies. Grounded in the realities of Chinese urban governance, the transformation of governance experience into theoretical resources and the formation of an autonomous knowledge system of Chinese urban studies with subjectivity, originality, and explanatory power will not only deepen understanding of the developmental path of Chinese urban civilization, but also provide new intellectual resources for innovation in global urban governance theory.

Key words: Urban Governance; Urban Studies; Urban Civilization; Chinese Modernization; Autonomous Knowledge System

(责任编辑　郭昌盛)